

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ

Е.А. Дадеркина

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, dea2000@pisem.net

Богатейший опыт высокоразвитых стран, а в последнее десятилетие и нашего ближайшего соседа и стратегического партнера – Российской Федерации, свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной собственностью является *государственно-частное партнерство (ГЧП)*. Европейская экономическая комиссия считает, что ГЧП сочетают в себе лучшее из «двух миров»: частный сектор и его ресурсы, управленческие навыки и технологии, и государственный сектор с его регулирующей деятельностью и защитой общественных интересов.

Глобальные социально-экономические трансформации и развитие рыночных отношений в Республике Беларусь совершенно иначе ставят вопросы роли и места государства и общественных (негосударственных) организаций в процессе регулирования рыночной экономики. Во первых, одним из важнейших направлений либерализации экономики является приватизация государственных активов. И здесь ГЧП может сыграть одну из основных ролей, поскольку ГЧП означает частичную приватизацию государственной собственности и общественных услуг. Во-вторых, правительство не имеет в достаточных объемах финансовых ресурсов, чтобы модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в его собственности производственную и социальную инфраструктуру. Как показывает мировой опыт, вовлечение бизнеса в воспроизводственные процессы в инфраструктурных отраслях стало в определенной мере выходом из положения и действен-

ным средством решения инфраструктурных проблем. В-третьих, бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических изменений. Правительство же, в свою очередь, может облегчать реализацию совместных государственно- частных предприятий, а также за счет финансово-экономических рычагов поддержки своего партнера.

Структурные трансформации хозяйственной и общественной жизни в Беларуси и многочисленные примеры удачного государственно-частного партнерства за рубежом также обусловили рост интереса в нашей стране к ГЧП, что выразилось в обсуждении этого вопроса в Правительстве, разработке законодательства, появлении публикаций на тему ГЧП, проведении многочисленных дискуссий на различных форумах. В Республике Беларусь в настоящее время придается большое значение формированию, становлению и развитию института «ГЧП», что подтверждается конкретными законодательными шагами, предпринятыми Министерством экономики Республики Беларусь (проект закона «О государственно-частном партнерстве»), а также наличием в Директиве №4 "О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь", подписанной 31 декабря 2010 г. Президентом Беларуси А.Г. Лукашенко пункта №8 «О необходимости формирования правовой базы, стимулирующей развитие в Беларуси механизмов государственно-частного партнерства». Некоторые правовые нормы, касающиеся отдельных форм ГЧП, уже имеются в белорусском законодательстве, в частности, в Инвестиционном кодексе (о концессиях), в Гражданском кодексе (договоры подряда, аренды, поставки для государственных нужд и др.). По мнению экспертов, они либо не охватывают весь круг вопросов, либо разобщены. Разрабатываемый проект закона о ГЧП может существенно пополнить и модернизировать действующую нормативную базу в сфере инвестиционной деятельности, конкретизировать разносторонние формы и сферы использования ГЧП. По нашему мнению, при этом перед белорусскими специалистами ставится задача не столько переноса опыта Запада, сколько его гибкой адаптации к белорусским политико-экономическим реалиям с учётом культурно-политических и нормативно-правовых особенностей. В соответствии с поручениями Президентами, перед страной стоят сложные проблемы концептуального, институционального, организационного, хозяйственно-правового плана по становлению и развитию механизма ГЧП.

Не всякое взаимодействие государства и бизнеса является ГЧП, если под этим термином мы понимаем то, что в английском языке называется Public Private Partnerships (PPP). Проблема определения ГЧП в Беларуси заключается в том, что каждый понимает под этим что-то свое, поскольку законодательство не определяет, что такое ГЧП. Не нужно смешивать ГЧП и механизмы государственного регулирования экономики, практически никакого отношения к ГЧП не имеющие (например, государственные закупки, государственное кредитование, субсидирование процентных ставок, льготное налогообложение и др.). Можно выделить следующие **основные черты ГЧП**, отличающие его от других форм отношений государства и частного бизнеса: определенные, а в ряде случаев и достаточно длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10-15 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты разрабатываются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры и т.п.), который должен быть завершен к определенному сроку; специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование нескольких участников; реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками; специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям; разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [1, с.40]. Существует весьма широкий спектр классификаций подходов к определению ГЧП. Анализ высказываний и публикаций по данной теме позволяет сделать вывод, что в настоящее время можно говорить о двух основных значениях термина (рис. 1). Общепринятое определение термина ГЧП отсутствует и в зарубежной практике можно встретить множество его вариантов. Наиболее общее дает **Всемирный банк**: «ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения допол-

нительных инвестиций и, что более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [2, р. 7].

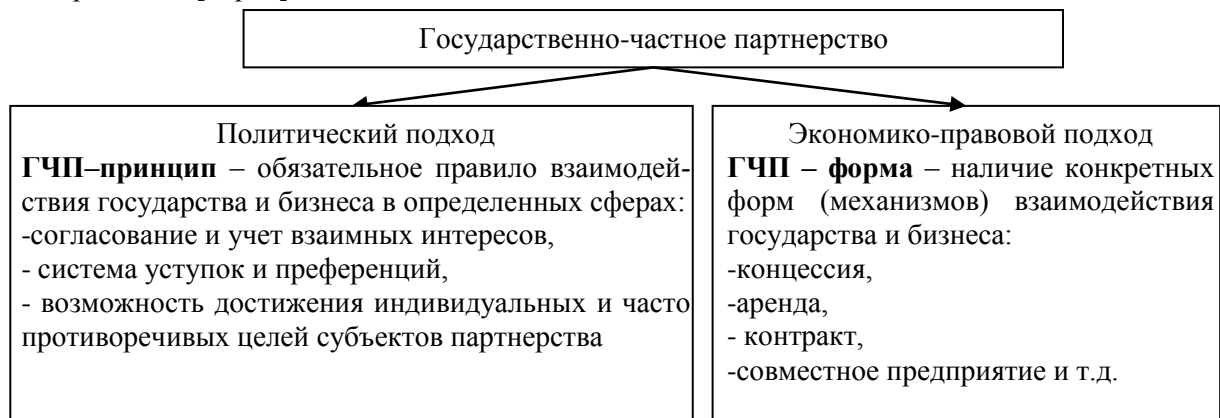


Рисунок 1 – Основные значения термина «государственно-частное партнерство»

В Зеленой книге Европейского Союза «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., говорится: «Термин “ГЧП” не определен на уровне Сообщества. В общем плане под ним понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг». Это ключевое определение указывает на то, что Европейский союз принимает сравнительно **широкую концепцию** ГЧП, предлагая выявлять определенные различия между: ГЧП чисто контрактного типа, в которых участие частного капитала в госпредприятиях основывается исключительно на договорных отношениях; ГЧП институционального характера, когда сотрудничество между государственным и частным партнером осуществляется в результате образования отдельного юридического лица. Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупных консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг» [3, р.5].



Рисунок 2 –Международная практика классификации ГЧП

Таким образом, исходя из представленных определений, можно констатировать, что ГЧП - это законодательно и институционально закрепленная система организационно-экономических отношений между государственным и частным сектором, возникающих с целью привлечения частных ресурсов и/или знаний для создания общественных благ и оказания общественных услуг на основе распределения рисков и доходов.

Специалисты в зарубежных странах, успешно приобретшие за последние 15-20 лет огромный опыт в вопросах реализации проектов ГЧП в различных отраслях экономики (см. таблицу), пришли к единому мнению в определении важности ГЧП, как одного из основных механизмов активизации инвестиционной активности.

Таблица – Проекты ГЧП, реализованные в странах мира с 1990 по 2009 г. по отраслям инфраструктуры

Отрасли	Количество проектов, шт.	Объем инвестиций, млрд. долл.
Энергетика	1587	369,939
Транспорт	1097	210,272
Телекоммуникации	807	604,811
Водоснабжение и канализация	597	56,166
Итого	4088	1241,188

Источник: по материалам ppi.worldbank.org

Государственные инвестиции в инфраструктуру и частные капиталовложения в рыночной экономике функционально взаимосвязаны. Развитие инфраструктуры ускоряет транспортировку товаров от производителей к потребителям, а значит, сокращает и общие издержки производства на частных предприятиях. На основе международных сравнений можно сделать вывод о том, что такие страны, как, например, Япония, направляющая значительную часть ВВП на развитие инфраструктуры, отличаются высокими темпами роста производительности труда. В тех же странах, в которых в инфраструктуру вкладывается сравнительно меньше средств, производительность труда растет относительно медленнее. Так как, в соответствии с разрабатываемой Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 гг. предусматривается развитие ГЧП на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, в жилищно-коммунальном хозяйстве, в сфере освоения месторождений полезных ископаемых, в здравоохранении, спорте, туризме и др., то следует рассмотреть классификацию наиболее распространенных моделей ГЧП в инфраструктурных объектах, которая дается Всемирным банком: 1) «Контракты на управление и аренду» – модель ГЧП, когда частная компания берет на себя управление государственным объектом на фиксированный период времени, при этом право собственности и обязанность финансирования остаются у государства. 2) «Концессии» – модель ГЧП, когда частный сектор принимает на себя управление принадлежащей государству собственностью и значительные инвестиционные риски в течение определенного периода. 3) «Проекты с чистого листа» – частная компания или совместное государственно-частное предприятие осуществляет строительство и эксплуатацию нового инфраструктурного объекта в течение периода контракта, по истечении которого объект может быть возвращен государству. 4) «Передача активов» – частная компания покупает пакет акций государственного предприятия, владеющего инфраструктурным объектом, через публичную продажу активов, программы приватизации и другие механизмы. Международный опыт показывает, что для развития института ГЧП в Беларуси необходимо: наличие развитой законодательной базы ГЧП; необходимой институциональной и организационной инфраструктуры ГЧП; повышение инвестиционной активности в стране (регионе); наличие потока проектов, глубина проработки контрактов и возможности финансовых рынков обеспечить финансирование проекта; политическая и экономическая стабильность в момент создания партнерства и благоприятные прогнозы на среднесрочный период; повышение уровня правовой и экономической подготовки руководителей и специалистов органов исполнительной власти, принимающих участие в проектах ГЧП, профессиональные навыки участников проекта, готовность сторон идти на компромиссы и находить пути решения спорных вопросов. ГЧП не является волшебным инструментом, который сам по себе может кардинально изменить уровень инвестиций и качество инфраструктурных и инновационных проектов в Республике Беларусь. В то же время, есть области, в которых ГЧП способно обеспечить привлечение экспертизы частного сектора и создание конкурентной среды при проведении открытых и прозрачных тендеров, а также, учитывая жизненный цикл проектов, создать базу для долгосрочных контрактных отношений.

Список использованных источников:

1. Государство и бизнес: институциональные аспекты / под ред. И.М. Осадчая. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – 246с.
2. Delmon, J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon. – Washington: The World Bank and Kluwer Law International, 2009. – 600p.
3. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships: a Deloitte Research Study. –New York: Deloitte Global, 2006. –127 p.